



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2021-06 DU 8 DECEMBRE 2021

**SUR LE PROJET DE RAPPORT
AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT
SUR LE COÛT NET EN 2020 DE LA MISSION D'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE ASSUREE PAR LA POSTE**

Conformément aux termes du point IV de l'article 6 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par la loi n°2010-123 du 9 février 2010, la Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP) a été saisie le 15 octobre 2021 pour avis par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2020 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste.

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par les lois 2005-516 du 20 mai et 2010-123 du 9 février 2010 ;

Vu le décret 2007-09 du 5 janvier 2007 relatif au service postal universel et aux droits et obligations de La Poste ;

Vu le décret 2011-849 du 18 juillet 2011 précisant la méthode de calcul du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire ;

Vu le contrat de présence postale territoriale 2020/2022 signé entre l'Etat, l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité, et La Poste ;

Vu les réunions techniques préparatoires du :

- 3 novembre 2021 pour le groupe La Poste :
 - o M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles ;
 - o M. Denis JORAM, directeur de la Régulation et des Etudes ;
 - o M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - o Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.
- 10 novembre 2021 pour l'Arcep :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Hisham ABBAS, chef de l'unité Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel ;
 - o M. Victor MARCHAND, chargé de mission au sein de l'unité Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel.

Ces deux réunions techniques ont été menées pour la CSNP par Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale, M. Valentin MUGNIE, secrétaire général adjoint et Mme Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée.

Vu les auditions du 19 novembre 2020 réalisées en visioconférence :

- pour l'Arcep :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Hisham ABBAS, chef de l'unité Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel
- pour le groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge du Service Public et de la Régulation ;
 - o M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles ;
 - o M. Yannick IMBERT, directeur des affaires territoriales et publiques
 - o M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - o Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires
 - o M. Jean BIDEAU, stagiaire

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance de la CSNP, sous la présidence de Mme Mireille CLAPOT, Présidente de la CSNP et de M. Patrick CHAIZE, pilote du groupe de travail sur La Poste au sein de la CSNP. Ont également participé aux visioconférences :

- o Mme Toine BOURRAT, sénatrice des Yvelines ;

- M. Jean-Pierre CORBISEZ, sénateur du Pas-de-Calais ;
- M. Christian REDON-SARRAZY, sénateur de la Haute-Vienne ;
- Mme Denise SAINT-PE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques ;
- Mme Jeanne BRETECHER, personnalité qualifiée ;
- Mme Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée ;

- Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale ;
- M. Valentin MUGNIE, secrétaire général adjointe
- Mme Quynh-Anh TO, stagiaire.

I. ELEMENTS DE CONTEXTE

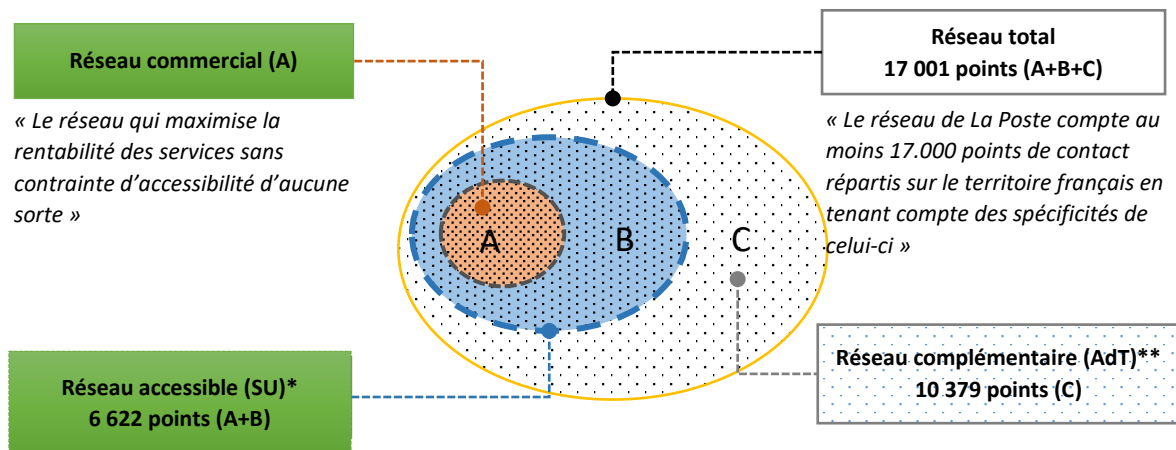
L'article 6 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 prévoit qu'en complément de ses obligations de service universel, La Poste contribue à l'aménagement du territoire par son réseau de points de contact. Un fonds postal national de péréquation territoriale est constitué pour financer le coût du maillage territorial complémentaire. « Les ressources du fonds proviennent de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste en contrepartie de sa mission d'aménagement du territoire ».

Le présent avis porte donc sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2020 de la mission d'aménagement et de développement du territoire assurée par La Poste. Il est établi par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Il s'agit de la 12^{ème} évaluation du coût net de cette mission.

1. Le réseau postal de points de contact remplit deux missions de service public de présence postale territoriale : le service universel postal (SU), dit réseau accessible, et l'aménagement et développement du territoire (AdT), dit réseau complémentaire.

Les périmètres de chacun de ces deux réseaux sont **interdépendants**. La somme des deux est égale au réseau total des points de contact de La Poste (au moins 17 000 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire français).

Le calcul du coût net des obligations de service public nécessite d'identifier trois réseaux théoriques au sein du réseau total réel de La Poste.



Source : La Poste – Nombre au 30/06/2020

*Accessibilité au Service Universel (A+B)

« Au moins 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département est à moins de 10 km d'un point de contact et toutes les communes de plus de 10.000 hab. disposent d'au moins 1 point de contact par tranche de 20.000 hab ». Article R. 1-1 du CPCE

**Aménagement du territoire (A+B+C)

« Pas plus de 10 % de la population d'un département n'est éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 mn de trajet automobile des plus proches points de contact de La Poste ». Article 6 de la loi du 2 juillet 1990

2. Le coût net de la mission du service universel postal et celui de la mission d'aménagement du territoire sont déterminés en mesurant la perte de contribution liée aux contraintes des missions de service public par rapport au « réseau commercial optimal » (A), qui est le réseau « optimal » non contraint en nombre de points et qui maximise la rentabilité des services sans contrainte d'accessibilité.

3. En 2020, la mise en place d'une nouvelle méthodologie actualise les périmètres du réseau postal : cette nouvelle méthodologie de sélection des points de contact reflète plus fidèlement la répartition des bassins de population et des centres économiques sur l'ensemble du territoire. La précédente méthode datait de 2007 et n'avait pas été mise à jour depuis.

L'évolution démographique, économique et technologique imposait cette évolution afin de continuer d'assurer le respect des contraintes légales des deux missions de service public, notamment celle du service universel. Cette nouvelle approche s'appuie sur des données « *démographiques officielles et publiques issues des bases de l'INSEE et sur des référentiels pérennes ayant une légitimité administrative, économique et sociodémographique (unités urbaines, territoires des bassins de vie, cantons...* » (extrait du projet de rapport de l'ARCEP).

Annoncée en 2020, cette adaptation avait été encouragée par la CSNP dans son avis n°2020-11 du 1^{er} décembre 2020.

Suite à cette actualisation, les périmètres des deux missions de service public ont donc substantiellement évolué. Ces périmètres étant interdépendants, se produit alors un phénomène de « vases communicants » à réseau constant, réseau qui correspond à l'obligation d'aménagement du territoire (loi n° 2010-123 du 9 février 2010) qui prévoit que le réseau de La Poste « *compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français* ».

II. RESULTATS DE L'EVALUATION 2020

A. Une augmentation substantielle du coût de la mission d'aménagement du territoire

Pour l'année 2020, l'Arcep évalue le coût net de la mission d'aménagement du territoire à 325 M€, soit une progression de 94 M€ par rapport au coût évalué en 2019 (231 M€).

Cette hausse est essentiellement due à l'actualisation de la méthode de sélection des points de contact de La Poste qui a fait basculer du périmètre accessible vers le périmètre complémentaire 911 points de contact, faisant passer le périmètre complémentaire à 10 379 points de contact contre 9 475 points de contacts selon la précédente méthodologie.

| | Périmètre avant actualisation | | Périmètre après actualisation | |
|--------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Réseau accessible (SU) | Maillage complémentaire (AdT) | Réseau accessible (SU) | Maillage complémentaire (AdT) |
| Points en propre | 6 417 | 1 265 | 5 438 | 2 244 |
| Points partenaires | 1 116 | 8 203 | 1 184 | 8 135 |
| Total | 7 533 | 9 468 | 6 622 | 10 379 |

Source : Arcep

Le réseau complémentaire compte désormais une proportion plus importante de bureaux de poste (points gérés en propre), 977 points, dont les charges sont plus élevées que celles des points partenaires.

EVOLUTION DU RESEAU GLOBAL DE LA POSTE 2019/2020

| | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|---------------|---------------|
| Total réseau | 17 020 | 17 001 |
| dont bureaux en propre | 7 948 | 7 682 |
| | | |
| dont partenaires | 9 072 | 9 319 |
| - agences postales communales | 6 184 | 6 337 |
| - relais poste | 2 888 | 2 982 |

Source : Arcep

Au 30 juin 2020, le réseau de La Poste compte 7 682 bureaux de poste gérés en propre, soit 266 bureaux de moins par rapport à l'année précédente. La logique d'adaptation et de transformation du réseau se poursuit avec le développement du nombre de points de contact en partenariat (agences postales communales et intercommunales, relais commerçants ou toute autre forme de partenariats), 247 de plus qu'en 2019.

A cette date, le réseau de points partenaires représente près de 55 % du réseau postal.

Ainsi que le souligne l'Arcep dans son rapport, « *le douzième exercice d'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste par l'ARCEP est un exercice singulier, d'une part, parce qu'il est réalisé à partir de l'actualisation des périmètres des réseaux accessible et complémentaire et, d'autre part, parce qu'il s'inscrit dans le contexte de la crise sanitaire* ». (extrait du projet de rapport de l'Arcep).

La baisse du nombre d'opérations dans les points de contact observée ces dernières années a été fortement accentuée par la crise sanitaire entre 2019 et 2020. La baisse des produits des opérations est elle aussi importante, mais dans une moindre mesure. Le produit des opérations dans le réseau de La Poste se compose du produit net bancaire (PNB) des services financiers et du produit des ventes du courrier et du colis.

Selon le rapport de l'Arcep, l'activité de La Poste est concentrée dans un nombre restreint de points de contact : plus de 60 % de l'activité et 50 % du chiffre d'affaires seraient concentrés dans 2 000 points de contact. Les 10 000 points de contact les moins actifs représentent 86 % des points de contact relevant de la mission d'aménagement du territoire et ne génèrent que 7 % de l'activité et seulement 12 % du chiffre d'affaires du réseau.

Pour sa part, La Poste estime le coût net de la mission d'aménagement du territoire à **358 M€**, pour l'année 2020 soit un écart de 33 M€, représentant 1,4 % du périmètre des charges. Cet écart s'explique principalement par les raisons suivantes :

- l'Arcep s'appuie sur une photographie à un instant T de l'activité des points de contact postaux ;
- La Poste utilise des méthodes de calcul des coûts à des fins plus larges (gestion du réseau et allocation des coûts et des moyens pour l'ensemble de ses activités).

B. Un « transfert » des coûts de la mission du service universel postal vers la mission d'aménagement du territoire

En complément de l'évaluation établie par l'Arcep (325 M€), qui est la référence officielle pour le calcul annuel du coût net de la mission d'aménagement du territoire, il convient de zoomer sur les chiffres de La Poste qui donnent une lecture globale du coût des contraintes territoriales (service universel postal et aménagement du territoire).

La Poste met en évidence à la fois l'impact de l'actualisation sur l'évolution de la structure des points de contact et sur l'allocation des coûts des contraintes.

| Impact sur l'évolution de la structure des points de contact | | | |
|---|---|---|-------------|
| | Avant actualisation du réseau accessible | Après actualisation du réseau accessible | |
| Taille du réseau accessible | 7 533 | 6 622 | -911 |
| dont points en propre | 6 404 | 5 438 | -966 |
| dont partenaires | 1 129 | 1 184 | 55 |
| Taille du réseau complémentaire | 9 468 | 10 379 | 911 |
| dont points en propre | 1 278 | 2 244 | 966 |
| dont partenaires | 8 190 | 8 135 | -55 |

| Allocation du coût des obligations (en M€) – Estimations par La Poste | | | |
|--|---|---|-------------|
| | Avant actualisation du réseau accessible | Après actualisation du réseau accessible | |
| Coût net de la présence territoriale | 709 | 709 | - |
| dont Accessibilité du SU | 461 | 351 | -110 |
| dont Aménagement du Territoire | 248 | 358 | 110 |

Source : La Poste

III. POSITION DE LA COMMISSION

1. La Commission supérieure prend acte de la forte progression du coût net de la mission d'aménagement du territoire pour 2020, soit 325 M€, liée au changement de méthodologie de sélection des points de contact.

Si cette nouvelle méthode de sélection lui paraît intégrer de manière plus pragmatique et réaliste la réalité des territoires, la Commission supérieure regrette que les délais pris pour actualiser la méthodologie initialement retenue en 2007 créent un effet de bord de l'ordre de 100 M€ pour le seul exercice 2020.

La Commission supérieure souhaite que la nouvelle méthodologie, présentée comme fiable et stable en raison des données utilisées (données INSEE et autres référentiels pérennes) puisse éviter, pour l'avenir, de tels effets d'un exercice à l'autre.

2. La Commission supérieure relève que cette augmentation liée à une évaluation plus fine du coût des réseaux d'accessibilité pose, avec encore plus d'acuité, la question du financement des missions de service public tant celle de l'aménagement du territoire, largement sous-compensée, que celle du service universel postal.

La question du financement de cette dernière va se poser de façon cruciale puisque l'activité du courrier est déficitaire depuis 2018 et que l'évaluation du coût net de cette mission pourrait être confié à l'Arcep (cf. rapport du sénateur Patrick CHAIZE d'avril dernier).

Quant à la mission d'aménagement du territoire, des ajustements budgétaires conjoncturels ont permis de préserver son financement, mais la question reste entière à quelques mois de la négociation du futur contrat tripartite (Etat, AMF et La Poste) de présence postale territoriale et de la préparation du prochain contrat d'entreprise qui lie l'Etat et La Poste.

A cet égard, la Commission supérieure rappelle sa position concernant le financement des missions de service public confiées au groupe La Poste : il est essentiel que l'Etat assume la juste compensation des coûts générés par la mise en œuvre de ces missions.

La Commission supérieure s'interroge sur les conséquences des transferts de coût de la mission du service public universel vers la mission d'aménagement du territoire.

Le financement de ces deux missions ne relevant pas des mêmes mécanismes :

- un fonds de compensation financé par les prestataires postaux non activé jusqu'à présent pour la mission du service universel postal,
- un fonds de péréquation sous forme d'abattements de fiscalité locale pour la mission d'aménagement du territoire. Depuis 2021, une dotation est prévue par l'Etat en plus de l'abattement de fiscalité pour compenser la baisse du fonds liée à la réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises(CVAE).

3. La Commission supérieure demande que le rôle et les pouvoirs de l'Arcep évoluent afin que celle-ci puisse disposer d'une vision plus prospective conformément à ce que la Commission supérieure a demandé dans son précédent avis pour le même exercice (avis n° 2020-11 du 1^{er}

décembre 2020). Les nouveaux outils utilisés permettent *a priori* de faire des projections jusqu'à 2030.

Elle demande qu'un cahier des charges puisse être rédigé pour travailler ces différents aspects, d'autant qu'elle considère que les quatre missions de service public sont de plus en plus dépendantes les unes des autres et que leurs coûts respectifs pourraient en être impactés.

Elle souhaite également qu'au-delà du seul calcul des coûts nets puisse être menée une réflexion sur la définition d'indicateurs.

Par ailleurs, la Commission supérieure regrette que ne soient pas encore intégrés dans le périmètre de calcul des coûts, ceux liés à la non-qualité : cette demande est exprimée de manière récurrente par la Commission supérieure.

Sur l'ensemble de ces points, la Commission supérieure se dit prête à s'investir dans toute démarche qui permettrait d'optimiser les travaux de l'Arcep.

IV. CONCLUSION

La Commission supérieure prend acte de la forte progression du coût net 2020 de la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste (+ 94 M€). Si elle valide le nouveau mode de sélection des points de contact postaux et l'impact sur le calcul du coût net de la mission, elle s'interroge sur les conséquences de ce changement sur le financement de la mission d'aménagement du territoire. En tout état de cause, elle donne un avis favorable sur le projet de rapport de l'Arcep destiné au Gouvernement et au Parlement.

La Commission supérieure émet dans cet avis un certain nombre de recommandations et d'exigences qu'elle entend voir prises en compte et suivies de faits concrets. Dans un contexte économique, social et sanitaire plus que jamais difficile, il y va de la pérennité des missions de service public portées par La Poste, leur réalité et leur efficacité sur les territoires.